ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XLVI SECTIO G 1999

Wydział Stosunków Międzynarodowych
Państwowego Uniwersytetu Białoruskiego w Mińsku

MICHAIŁ CZUDAKOW, SERGIEJ ALFER

Prawo wyborcze Republiki Białoruś. Aspekty konstytucyjnoprawne

The Election Law in the Belarussian Republic. Constitutional and legal aspects

Wydziały administracji prezydenta i parlamentu Republiki Białoruś pracują nad projektem ordynacji wyborczej, w którym przewidują uwzględnienie wszystkich możliwych rodzajów wyborów w naszym kraju. Na podstawie tego aktu prawnego planowany jest wybór posłów do parlamentu, deputowanych rad wojewódzkich, miejskich i gminnych, a także wybór prezydenta państwa. Wybory deputowanych do rad miejskich zaplanowane są na wiosnę–lato 1999 roku.

Opracowanie kodeksu wyborczego jest sprawą złożoną, dlatego w ostatnim czasie prace przebiegają w tempie przyspieszonym, szczególnie nad prawem „O wyborach radnych do rad miejskich". W związku z tym aktualna jest odpowiedź na pytania: czym różni się ten projekt ustawy od obowiązującego dziś, jakie są zaplanowane zmiany w wyborach do parlamentu oraz prezydenta, czy istnieje możliwość przeprowadzenia rzeczywiście wolnych, równych i demokratycznych wyborów.

CECHY CHARAKTERYSTYCZNE AKTUALNEGO PRAWA WYBORCZEGO REPUBLIKI BIAŁORUŚ

Obecnie w Republice istnieje duża liczba aktów normatywnych, które regulują wybory do różnych organów przedstawicielskich. Wśród nich są:

– ustawa o wyborze posłów do Rady Najwyższej oraz deputowanych do rad miejskich z dnia 27 października 1989 roku,

– ustawa o wyborze Prezydenta Republiki z dnia 29 marca 1994 roku,

– ustawa o narodowym głosowaniu (referendum) z dnia 13 czerwca 1991 roku,

– niektóre normy prawne kodeksu karnego (art. 130, 131, 131^1, 131^2, 196^1),

– ustawa o odwołaniu posłów do Rady Najwyższej z dnia 20 listopada 1959 roku,

– ustawa o odwołaniu deputowanych do rad miejskich z dnia 28 listopada 1960 roku.

Należy podkreślić, że dwie ostatnie ustawy już dawno utraciły swą aktualność, obowiązuje jednak norma konstytucyjna, że głosowanie w sprawie odwołania posłów przebiega zgodnie z porządkiem przewidzianym dla wyboru posłów. Inicjatywa w tej sprawie przysługuje 20% obywateli, posiadających prawo wyborcze i mieszkających na terenie danego okręgu wyborczego.

W marcu 1998 roku parlament Republiki Białoruś przyjął ustawę o Centralnej Komisji Wyborczej, powołanej w celu przeprowadzenia wyborów i referendum republikańskiego. Do obowiązującego ustawodawstwa wyborczego należy zaliczyć także niektóre akty prawne prezydenta, postanowienia Sądu Konstytucyjnego, Centralnej Komisji Wyborczej, postanowienia miejscowych komitetów wykonawczych dotyczące komisji wyborczych.

Ustawodawstwo wiążące się z wyborem posłów przyjęło większościowy system wyborów i zasadę jeden okręg – jeden poseł. Jak wiadomo, w porównaniu z proporcjonalnym i mieszanym systemem wyborów większościowy system wyborczy posiada wady, a w szczególności – zapewnia znaczny wpływ miejscowej władzy na przebieg wyborów.

Ustawodawstwo wyborcze Republiki Białoruś stworzyło zatem warunki do przeprowadzenia demokratycznych i wolnych wyborów. Każdy obywatel Republiki, osiągnąwszy odpowiedni wiek, może kandydować na posła lub deputowanego do organów władzy, a także na stanowisko Prezydenta Republiki. Zapewniono możliwość szerokiego uczestnictwa partii politycznych, organizacji społecznych, związków i zainteresowanych obywateli w wysuwaniu kandydatów, tworzenia komisji wyborczych, prowadzenia agitacji wyborczej i propagandy, sprawowania kontroli nad przebiegiem wyborów i obliczaniem głosów wyborców. Organy

państwowe zobowiązane są do współdziałania w organizacji i przeprowadzaniu wyborów, do okazania określonej pomocy kandydatom i ich mężom zaufania. Kandydaci na posłów posiadają dostatecznie szerokie możliwości przeprowadzania kampanii przedwyborczej i propagowania swojego programu. Należy podkreślić, że w okresie od roku 1990 do roku 1995 nie stwierdzono żadnych naruszeń prawa wyborczego.

Uwzględniając fakt, że najbliższe wybory dotyczyć będą rad miejskich, należy wnikliwie spojrzeć na założenia ustawy – O wyborach deputowanych do rad miejskich z dnia 27 października 1989 roku ze zmianami i uzupełnieniami. W ustawie tej przyjęto takie fundamentalne demokratyczne zasady przeprowadzenia wyborów jak: powszechne, równe i bezpośrednie oraz tajne głosowanie. Jawność w przeprowadzaniu kampanii wyborczej zagwarantowano obowiązkiem informowania przez komisje wyborcze obywateli o swojej pracy, możliwością kontroli przebiegu wyborów przez przedstawicieli partii politycznych, zrzeszenia społeczne, kolektywy pracownicze itp., a także obserwatorów z innych państw. Zapewniony był dostęp środków informacji na wszystkie zebrania wyborcze.

Komisje wyborcze zostały wyposażone w szerokie pełnomocnictwa. Jednocześnie ograniczona była możliwość anulowania postanowień o rejestracji kandydata na posła (wymagane było dwukrotne upomnienie kandydata w przypadku pogwałcenia przez niego prawa wyborczego, ale kandydat miał prawo odwołać się do nadrzędnej komisji lub do sądu).

Jednak owa ustawa, będąc demokratyczną, zawierała również elementy spuścizny systemu totalitarnego. Przejawiało się to w ograniczeniu prawa i prawnych interesów wyborców. Wszystkie koszty związane z przeprowadzeniem wyborów ponosiło państwo. Zakazane było pośrednie i bezpośrednie finansowanie lub udzielanie pomocy finansowej kandydatom na posłów. Zakaz taki był formalnym zapewnieniem równych możliwości wszystkich kandydatów.

Terminy i tryb tworzenia komisji wyborczych ograniczały partiom politycznym, organizacjom społecznym i obywatelom możliwość włączenia do nich swoich przedstawicieli. W celu powołania terytorialnej komisji wyborczej przewidziany został termin 5 dni od momentu ogłoszenia wyborów. Wiadomo, że w takim terminie trudno dobrać odpowiednich ludzi i przygotować cały zestaw koniecznych dokumentów. Poza tym wszystkie komisje wyborcze tworzone są przez odpowiednie komitety wykonawcze, które dobierają skład komisji, kierując się określonymi kryteriami. Z reguły w składzie komisji znajdowali się odpowiedni człon-

kowie dla wykonawczych struktur. Taki tryb formowania komisji kryje w sobie możliwość fałszowania zarówno przebiegu, jak i ustalania wyników wyborów.

Naszym zdaniem, skomplikowana jest procedura zgłaszania kandydata drogą zbierania podpisów. Wymaga ona, ażeby osobisty podpis członka grupy inicjatywnej występował na każdym arkuszu i następował w obecności przedstawiciela komisji wykonawczej (lub jego zastępcy), na której terenie odbywa się zbieranie podpisów oraz potwierdzanie pieczęcią komitetu wykonawczego. W praktyce stwarza to określone trudności dla grupy inicjatywnej.

Budzi zdziwienie ograniczenie liczby członków grupy inicjatywnej do 3–5 osób. Z jakich przesłanek wynikała ta górna granica? Jednoznacznie można powiedzieć, że jest to niewygodne dla kandydatów, którzy posiadają liczniejsze grupy zwolenników.

Również nie jest zbyt udany art. 35 ustawy, który dopuszcza możliwość zmiany postanowień o wytypowaniu kandydata na posła przez robotnicze kolektywy, organizacje społeczne, zebrania wyborców. Stwarza on możliwość nacisku władzy na ten lub inny kolektyw w celu zmiany pierwotnego postanowienia.

Ustawa nie określiła statusu obserwatora ani jego praw i obowiązków. Wszystko to rozszerza ramy możliwej samowoli komisji wyborczych. Przykładem może być art. 46 ustawy, gdzie nie gwarantuje się uczestniczenia obserwatorów przy sprawdzaniu i pieczętowaniu urn przed rozpoczęciem głosowania.

W ustawie nie zostały określone warunki wykorzystywania przenośnych urn, przy głosowaniu poza lokalem wyborczym. Jednocześnie obserwatorzy mają prawo udziału, ale nie są zobowiązani do uczestniczenia przy takim głosowaniu. W warunkach białoruskiej rzeczywistości doprowadzało to do częstego łamania tego prawa, w szczególności na wsi.

Fałszowaniu wyników głosowania sprzyja ustawa, która pozwala komisjom wyborczym przeprowadzać liczenie głosów bez udziału obserwatorów. Praktycznie obserwatorzy i inni przedstawiciele kandydatów na posłów nie mogą kontrolować przenoszenia protokołów i kart wyborczych z obwodowej komisji wyborczej do okręgowej lub terytorialnej, w tym czasie jest zatem możliwa falsyfikacja.

Zasadnicze staje się też zagadnienie frekwencji wyborców. W początkowej redakcji ustawy granicę tę ustalono na 50% plus jeden głos. Realnie sprowadzało się to do tego, że przy niskiej frekwencji wyborczej

ludności (20–40%) nie można było wybrać rady w żadnym z dużych miast. Ponowne wybory stawały się koniecznością, zniechęcały ludność i doprowadzały do bezużytecznego trwonienia pieniędzy.

W dniu 7 września 1995 roku do ustawy wprowadzono zmiany dotyczące trybu przeprowadzenia wyborów ponownych. Ustalono, że wybory takie uważane są za ważne, jeżeli weźmie w nich udział 25% ogólnej liczby wyborców uprawnionych do głosowania. Ta poprawka była konieczna, a jej celem było zapewnienie skuteczności wyborów do parlamentu i do rad miejskich. Jednak wywołała ona ostrą krytykę Prezydenta Republiki i części posłów. Na wniosek Przewodniczącego Rady Najwyższej 12 kadencji M. J. Griba Sąd Konstytucyjny w dniu 30 października 1995 roku sprawdził konstytucyjność ustawy z dnia 7 września 1995 roku i uznał ją za zgodną z konstytucją. Jednak po upływie dwóch miesięcy pod naciskiem administracji prezydenta i grupy posłów ponownie wybranych do Rady Najwyższej 13 kadencji, tenże Sąd uchylił to orzeczenie, uznając, że powtórne wybory posłów do Rady Najwyższej i do rad miejskich powinny być uznane za ważne przy udziale w nich nie mniej niż 50% wyborców figurujących w spisach.

Ustawą z 31 maja 1996 roku Rada Najwyższa 13 kadencji przyznała, że i w drugiej turze głosowania wybory zostały uznane za odbyte przy udziale przeszło 25% wyborców.

W dniu 11 grudnia 1996 roku Prezydent podpisał ustawę nr 2 o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do ustawy. Ustawa ta wyraźnie ograniczyła liczbę okręgów wyborczych w wyborach do rad miejskich. Na przykład w wyborach do rady miasta Mińska ustalono 55 okręgów wyborczych zamiast 89. Doprowadziło to do tego, że przeszło połowa ludności Mińska nie posiada swojego przedstawiciela w radzie miejskiej. Zdumiewające jest jednak nie samo zmniejszenie liczby posłów we władzach miasta, a to, że po raz pierwszy w historii współczesnej Białorusi ustawa była zmieniana przez Prezydenta Republiki, który zobowiązany jest działać w zgodzie z konstytucją i prawem.

Jakie zmiany proponuje władza?

W celu zmiany obowiązującego ustawodawstwa pracownicy Centralnej Komisji Wyborczej przygotowali projekt ustawy o wyborze deputowanych do rad miejskich z 4 marca 1998 roku, rozesłany celem zapoznania się do komisji parlamentu i do miejskich organów władzy. W uzupełnieniu do tej ustawy powstał jej wariant opracowany przez komisję Izby Przedstawicieli, natomiast 4 czerwca powstały projekty dwóch ustaw o wyborach posłów do parlamentu – bezpośrednie wybory posłów do Izby

Przedstawicielskiej i pośrednie wybory deputowanych do Rady Republiki. 24 lipca powstał pierwszy wariant kodeksu wyborczego. Wszystkie te projekty świadczą o sprzecznym, nieuporządkowanym i niekonsekwentnym podejściu twórców. Łączy je jednak jedno, czyli dążenie – w trakcie przeprowadzania kampanii wyborczej – do ukrycia za powierzchownymi demokratycznymi zasadami prawa wyborczego, przyjętymi przez konstytucję, szeregu posunięć niedemokratycznych.

Sądzimy, że zasadniczym zadaniem godnego ustawodawstwa jest przygotowanie i uchwalenie takiej ustawy, która byłaby całkowicie zrozumiała dla obywateli i mieściła się w ogólnoprzyjętych międzynarodowych normach przestrzeganych zasad i praw człowieka, wyłączając jakiekolwiek możliwości różnorodnego tłumaczenia oraz ograniczone możliwości jej świadomego lub nieświadomego gwałcenia. Niestety, naszym zdaniem wyżej przedstawione projekty ustaw istotnie pogarszają obowiązujące ustawodawstwo wyborcze, dając organom władzy wykonawczej możliwość wpływania na przebieg i wyniki wyborów. Ustalają one poza tym szereg nieuzasadnionych ograniczeń przy realizacji przez obywateli prawa konstytucyjnego do wybierania i bycia wybieranym do przedstawicielskich organów władzy państwowej.

Projekt ustawy o wyborach radnych do rad miejskich określa dwustopniowy, większościowy system wyborów. Jak stwierdzono, ogranicza to możliwości struktur organizacyjnych (partii i innych organizacji społecznych) do wysuwania kandydatów na posłów i wpływania na wyniki wyborów.

Jako pogwałcenie art. 37 Konstytucji uznać należy przyznanie prawa udziału w wyborach obywatelom Rosji na stałe zamieszkałym na terenie Białorusi. Uważamy, że takie prawo powinni posiadać i obywatele innych państw, posiadający prawne przesłanki do zamieszkania w naszym kraju. Konieczne jest wprowadzenie odpowiednich zmian w konstytucji.

Projekt ustawy uwzględnia udział obserwatorów w przeprowadzaniu wyborów. Jeżeli w obowiązującym prawie (art. 7) we wszystkich posiedzeniach komisji wyborczych i w dzień wyborów w lokalach komisji obwodowych od momentu odpieczętowania urn wyborczych do zakończenia i podsumowania wyników głosowania prawnie mogą uczestniczyć różni przedstawiciele, obserwatorzy i prasa, którym zapewniono prawo uczestniczenia we wszystkich posiedzeniach i otrzymania dowolnej informacji dotyczącej wyborów, to w projekcie ustawy (art. 9) przedstawiciele i obserwatorzy mogą brać udział tylko według zasad ustalonych przez Centralną Komisję Wyborczą. Faktycznie ustawa zastąpiona jest

aktem prawnym niższej rangi, zgodnie z którym urzędnicy mogą ograniczyć możliwość obiektywnej kontroli wyborów. Co więcej, zgodnie z projektem obserwatorzy mogą być usunięci z pomieszczeń wyborczych na polecenie przewodniczącego komisji, jeśli (według niego) przeszkadzają w pracy komisji wyborczej.

Łamaniem art. 69 Konstytucji w projekcie ustawy jest uniemożliwienie organizacjom społecznym wysuwania kandydatów na posłów. Uzasadnieniem takiego postanowienia jest to, że dziś takich organizacji społecznych powstało bardzo dużo (około trzech tysięcy) i większość z nich jest oddalona od polityki. To samo dotyczy kolektywów zawodowych, a one figurują w projekcie ustawy.

Zmiany wprowadzane są do art. 12 projektu, reglamentującego wydatki związane z przeprowadzeniem wyborów. Oprócz środków państwowych powinien być stworzony fundusz wyborczy, pozabudżetowy. Na ten fundusz mają prawo wpłacać obywatele, partie, organizacje niepaństwowe i przedsiębiorstwa, a rozdzielać te wspólne dla wszystkich kandydatów pieniądze będzie Centralna Komisja Wyborcza. Jeżeli zainteresowane grupy nie otrzymają wsparcia, nie otrzymają gwarancji korzystania z tych pieniędzy.

Twórcom projektu zabrakło odwagi (a ściślej chęci) przewidzenia możliwości stworzenia finansowego funduszu wspierającego kandydatów, co ma miejsce w ustawodawstwie wielu innych państw, w tym Rosji.

Projekt ustawy reglamentuje liczbę wydawnictw, które może wydać kandydat. Jest to 1000 plakatów z biograficznymi wzmiankami o kandydacie do rad wojewódzkich, miejskich, a odpowiednio 500 i 200 plakatów dla kandydatów na deputowanych do rad niższego szczebla. Przy tym zabrania się prowadzenia innej reklamy wydawniczej, a plakaty te mogą być rozwieszane tylko w miejscach określonych.

Porządek rozpoczęcia wyborów do rad miejskich i tryb tworzenia okręgów wyborczych pozostał praktycznie bez zmian. Zaznaczmy, że w początkowym wariancie projektu przygotowaniem wyborów na zasadzie parytetu powinny były zajmować się rady i komitety wykonawcze, ale w trakcie uzupełniania projektu słowo „rada" zostało wyeliminowane. W praktyce światowej wybory deputowanych są organizowane i przeprowadzane przez organy przedstawicielskie tylko wyjątkowo.

Projekt ustawy ustalił zasadnicze ograniczenia co do wysuwania kandydatów na deputowanych przez partie polityczne. Zgodnie z art. 34 partia polityczna może wysuwać swojego kandydata na deputowanego tylko wówczas, jeśli na terytorium odpowiedniego okręgu wyborczego

działa jej organizacja, powołana w ustalonym porządku. W ten sposób partie, chcąc wziąć udział w wyborach, powinny w przeciągu 40 dni stworzyć swoją strukturę partyjną według ustalonych przez państwo zasad lub nie wysuwać kandydatów.

Wyobrażamy sobie, że podobne normy wprowadza się w celu zmniejszania liczby kandydatów wysuwanych na deputowanych bezpośrednio przez partie polityczne. W ten sposób struktury partyjne obejmą w okręgu nie więcej niż 5 partii, a więc nie będzie to sprzyjało rozwojowi partii.

Należy podkreślić, że art. 38 projektu ustawy nie ma uzasadnienia. Zgodnie z nim w przypadku stwierdzenia na listach przeszło 1% fikcyjnych podpisów lub podpisu jednej osoby za dwóch lub więcej wyborców, lub w razie innych nadużyć, wszystkie złożone przez grupę inicjatywną podpisy będą uznane za nieważne. To stwarza możliwość „wybierania" w przedwyborczej kampanii niewygodnych dla władzy kandydatów, tym bardziej że ustawowa norma przerzuca na kandydata odpowiedzialność za naruszenie prawa wyborczego przez innego obywatela.

Dowolność interpretacji dla członków obwodowych komisji wyborczych umożliwiają artykuły 54 i 55 projektu ustawy o przedterminowym głosowaniu i głosowanie według miejsca przebywania wyborców. Do przedterminowego głosowania nie ustalono jakichkolwiek ograniczeń, wyborca, który nie może w dniu wyborów przebywać w miejscu swojego stałego zamieszkania (czego nie trzeba potwierdzać), może głosować w miejscu swojego pobytu.

Doświadczenia listopadowego referendum (1996 roku) dowodzą dobitnie, do czego doprowadza „wolność" przedterminowych wyborów. Wtedy całe zakłady pracy, jednostki wojskowe, wsie aktywnie zachęcane były przez władze miejscowe do przedterminowych wyborów. Według danych niezależnych badaczy liczba wyborców głosujących przed terminem w tym referendum wynosiła nie mniej niż 20% w stosunku do wszystkich wyborców.

Jeszcze większe możliwości nadużyć stwarza głosowanie w dniu wyborów według miejsca przebywania wyborców, jeśli z powodu stanu zdrowia lub z innych przyczyn nie mogą stawić się w lokalu wyborczym. W takich wypadkach obwodowa komisja wyborcza na prośbę wyborców, przedstawioną pisemnie lub ustnie, zleca nie mniej niż dwóm członkom komisji wyborczej przeprowadzenie głosowania w miejscu pobytu tych wyborców przy pomocy tzw. urn przenoszonych.

Można założyć, że w praktyce realizacja tego typu głosowania będzie uproszczona do skrajnych granic: dwaj członkowie obwodowej komisji

wyborczej, bez obserwatorów, chodzą po wioskach i za zgodą przewodniczącego kołchozu (sowchozu) zbierają na komendę głosy wyborców (tym bardziej że oficjalnego potwierdzenia niemożliwości stawienia się w lokalu wyborczym do głosowania nikt nie wymaga).

W projekcie ustawy nie przewidziano jakiejkolwiek odpowiedzialności członków komisji wyborczych za odmówienie zarejestrowania kandydata na deputowanego w stadium przygotowania wyborów, a także za niedopuszczenie i usunięcie z lokali wyborczych obserwatorów w dniu głosowania.

Naszym zdaniem, nie zapewnia wiarygodnych rezultatów ustalona w art. 56 projektu prawna procedura liczenia głosów w komisjach obwodowych. Nie uwzględnia ona obowiązkowego uczestnictwa w liczeniu głosów obserwatorów społecznych.

Zakłada się, że wysoka frekwencja nie jest konieczna do uznania ważności wyborów. Wybory uznane są za ważne, jeżeli w głosowaniu wzięła udział przeszło połowa wyborców uprawnionych do głosowania (art. 57 projektu ustawy).

Wysoka frekwencja wyborcza nie jest korzystna dla kandydatów na deputowanych popieranych przez władze miejscowe. Z drugiej strony władze mogą sprzyjać „wygodnym" kandydatom drogą zmuszania ludności do uczestnictwa w wyborach, fałszowaniu danych itd.

Sytuacja analogiczna może zaistnieć i w drugiej turze głosowania, jeżeli żaden z kandydatów na deputowanych nie będzie wybrany w pierwszej turze wyborów. Znając przebieg wyborów do rad lokalnych w ubiegłych latach, możemy z pewnością stwierdzić, że przy takiej barierze w 50% praktycznie nie będzie sformułowana ani jedna rada miejska.

Należy wyjaśnić, że w ustawodawstwie wyborczym niektórych państw świata (Argentyna, Meksyk, Belgia i in.) wprowadzono zasadę, że wybory są obowiązkowe (zasada obowiązkowego głosowania). W takim wypadku sensowne jest mówienie o wysokiej „barierze" uczestniczących w głosowaniu, ażeby wybory uznać za ważne. W ustawodawstwie Białorusi przyjęto zasadę, że wybory są nieobowiązkowe i wolne.

Przyszłą zależność komisji wyborczych od władzy wykonawczej potwierdza norma o tym, że po ustaleniu wyników wyborów protokół z obwodowej komisji powinien niezwłocznie być przekazany do odpowiedniego komitetu wykonawczego, a potem do okręgowej (terytorialnej) komisji. Terytorialna Komisja Wyborcza (okręgowa) po ustaleniu wyników wyborów niezwłocznie przekazuje protokół do odpowiedniego

komitetu wykonawczego i po upływie trzech dni – do wyższej komisji. W wypadku stwierdzenia naruszenia prawa w przebiegu głosowania i przy liczeniu głosów lub w innych przypadkach naruszenia prawa o wyborach, komitet wykonawczy ma prawo zwrotu protokołu odpowiedniej komisji wyborczej do ponownego rozpatrzenia (art. 56, 57 projektu). Stwarza to precedens do pozasądowego stwierdzenia naruszenia prawa wyborczego według subiektywnego postanowienia urzędnika organu wykonawczego.

Uwzględniając powyższe dochodzimy do wniosku, że przygotowywany do uchwalenia projekt ustawy: O wyborach deputowanych do rad miejskich posiada szereg niedociągnięć i dlatego nadchodzących wyborów nie będzie można uznać za całkowicie wolne i demokratyczne. W razie zaistnienia wymienionych niedociągnięć wybory będą przebiegać z naruszeniem procedury wyborczej, z nadużyciami ze strony członków komisji wyborczych i możliwym fałszowaniem wyników głosowania.

Jakie warunki powinny spełniać wybory demokratyczne?

Aby wybory były demokratyczne, muszą one spełniać trzy warunki. Pierwszy warunek – uznanie wyborów przez wszystkie warstwy społeczeństwa białoruskiego, czyli legitymizacja ustawodawstwa wyborczego.

Drugi warunek – zapewnienie siłom opozycyjnym dostępu do państwowych mass mediów, przede wszystkim do telewizji i radia. W tym celu wskazane jest stworzenie instytucji Rady Społecznej Telewizji i Radia, z udziałem przedstawicieli partii politycznych.

Trzeci warunek – przygotowanie i zorganizowanie skutecznej kontroli społecznej nad przebiegiem wyborów, w tym także ze strony międzynarodowych obserwatorów.

W razie zaistniałego kompromisu między siłami politycznymi kraju wskazane są następujące zmiany w ustawodawstwie wyborczym:

Tryb tworzenia okręgów wyborczych.

Nie później niż 6 miesięcy przed wyborami należy przygotować listy okręgów wyborczych z dokładnym określeniem ich granic, liczbą wyborców, a także przekazać je do wszystkich partii i innych organizacji społecznych zarejestrowanych na terytorium województwa, rejonu, miasta i osiedli.

Tryb tworzenia komisji wyborczych:

1. Centralna Komisja Wyborcza powinna powstawać przy udziale wszystkich sił politycznych Republiki.

2. Terytorialne, okręgowe i obwodowe komisje wyborcze powinny być tworzone i powoływane na sesjach odpowiednich rad miejskich.

3. Terminy i tryb powoływania terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych powinny być podane do wiadomości przez prasę lub też innymi sposobami powinny dotrzeć do wszystkich zarejestrowanych partii politycznych, organizacji społecznych, kolektywów zawodowych, obywateli, nie później niż na 15 dni przed ich tworzeniem. Chodzi o to, ażeby partie polityczne, organizacje społeczne, kolektywy zawodowe, obywatele mogli wysunąć swoich przedstawicieli.

4. Prawo do uczestniczenia w pracy komisji należy zapewnić przedstawicielom opozycji (inaczej komisja będzie stworzona z lojalnych wobec administracji przedstawicieli).

Prawo zgłaszania kandydatów na deputowanych ma:

1. Zlikwidować wszelkie ograniczenia w zgłaszaniu kandydata na deputowanego dla partii politycznych i organizacji społecznych.

2. Wyeliminować możliwość pozasądowego uchylenia decyzji o zgłoszeniu kandydata na deputowanego i jego zarejestrowaniu w okręgowej komisji wyborczej.

3. Przyznać wyłącznie sądom prawo rozstrzygania o autentyczności podpisów wyborców na listach zgłoszeń i o anulowaniu zgłoszenia kandydata na deputowanego.

Tryb wyborów:

1. Należy obowiązkowo obniżyć minimalny procent frekwencji wyborców, ażeby uznać te wybory za ważne. Procent ten nie powinien przekraczać 25% wyborców, wpisanych na listy do głosowania, gdyż wybory mogą być wolne i nieobowiązkowe.

2. Wybory w drugiej turze głosowania powinny być uznane za ważne przy spełnieniu warunku, że kandydat na deputowanego otrzymał większość głosów wyborców głosujących (najbardziej pożądany wariant – wybory deputowanych do rad miejskich według zasady względnej większości).

3. Wyeliminować możliwość tworzenia obwodów głosowania o liczbie nie przekraczającej 100 wyborców, w szczególności w szpitalach, ośrodkach wypoczynkowych i innych zakładach leczniczo-profilaktycznych, a także w jednostkach wojskowych. Ustalić, że powołani do wojska głosują w miejscu powołania.

4. Maksymalnie ograniczyć możliwość przedterminowego głosowania.

5. Wyeliminować lub prawnie zminimalizować możliwość głosowania przy pomocy urn przenoszonych.

Finansowanie kampanii wyborczej:

Przewidzieć możliwość utworzenia funduszy wyborczych dla kandydatów na deputowanych celem finansowania ich przedwyborczej kampanii.

Fundusze te mogą być zasilane z następujących źródeł: środków przekazanych kandydatowi na kampanię przez okręgową komisję wyborczą, osobistych środków kandydata, środków jego partii lub organizacji, dobrowolnych składek osób fizycznych i prawnych, z wyjątkiem środków pochodzenia zagranicznego. Prawo do rozporządzania tymi środkami powinien mieć kandydat lub organizacja, która stworzyła fundusz. W tym wypadku zasada równości nie jest złamana, jeśli ustalona będzie granica, np. wielokrotność minimalnych zarobków.

Kontrola wyborów:

1. Ustawodawstwo ustali prawny status obserwatorów społecznych.
2. Przewidzieć należy możliwość wolnego uczestnictwa społecznych obserwatorów, zaufanych osób kandydatów, w pracy obwodowych komisji wyborczych na wszystkich etapach procesu wyborczego, w tym przy liczeniu głosów. Obserwatorzy z ramienia organizacji międzynarodowych, społecznych, partii politycznych i innych zrzeszeń społecznych, posiadający odpowiednie pełnomocnictwa, powinni być włączeni do protokołu posiedzeń okręgowej komisji wyborczej i swoim podpisem zapewnić prawidłowość liczenia głosów lub przedstawić swoje zastrzeżenia co do przebiegu głosowania w danym okręgu wyborczym.

Na żądanie członka obwodowej komisji wyborczej lub obserwatora okręgowa komisja wyborcza zobowiązana jest udostępnić zatwierdzoną kopię protokołu o wynikach głosowania.

Naszym zdaniem, tylko przy takich założeniach ustawodawstwo wyborcze można uważać za demokratyczne i odpowiadające europejskim standardom.

SUMMARY

In Belarus a bill is being prepared concerning all kinds of elections (parliamentary, presidential or local government), which is a legal act with a characteristics of the election code. The current election law is regulated by a great number of legal acts, with single-member electoral districts.

The authors discuss the principles of general, equal, direct and secret elections. They assess the advisability of the adopted legal solutions from the standpoint of safeguards against violations of the citizens' electoral rights and the commission of election offences. Considerable attention has been devoted to irregularities occurring in practice. The paper also discusses the problem of various proposals for amendments put forward by the executive authorities and emphasises the undemocratic character of many solutions. On the basis of the views in the legal doctrine the authors postulate specific changes in the provisions of the election law, regarding the establishment of electoral districts, appointment of electoral agencies, election procedures, the financing of election campaigns, and the supervision of elections.